

datum: 17 mei 2023

Wijziging BBC-besluit

Samenvatting standpunt:

Het BBC-besluit bevat essentiële elementen voor een vlotte werking van de lokale besturen, zoals bijvoorbeeld de financiële evenwichtsvereisten of de autorisatie van de kredieten. De voorstellen die momenteel voorliggen aan het huidige BBC-besluit houden geen al te grote wijzigingen in, gezien de bijstellingen in de eerste plaats komen vanuit het oogpunt van de lees- en bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor raadsleden. Een gedetailleerde standpuntinname is terug te vinden onder de punten 2 (algemene opmerkingen) en 3 (voorgestelde wijzigingen en standpunten).

1. Situatieschets

Zoals opgenomen in de Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering evalueerde het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) in de loop van 2021 en 2022 de regelgeving en de documenten van de beleids- en beheerscyclus (BBC), specifiek met het oog op het vergroten van de leesbaarheid van de beleidsrapporten (meerjarenplan, aanpassing van meerjarenplan, jaarrekening), in het bijzonder voor de leden van de gemeenteraad. De Minister van Binnenlands bestuur organiseerde in de loop van 2022 een informele parlementaire debatsessie over BBC en de versterking van de gemeenteraad, waaruit de volgende suggesties kwamen:

- Zorg voor eenvoudig leesbare beleidsrapporten met een betere vertaalslag van de politieke beleidskeuzes en een duidelijkere koppeling tussen het beleid en de financiële gevolgen ervan
- Pas de verhouding aan tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen en meer achtergrond- en detailinformatie
- Maak werk van een betere ondersteuning van de gemeenteraadsleden
- Optimaliseer de rapportering over de investeringen en de dotaties aan verbonden besturen.

Er gebeurde een bevraging bij de mandatarissen over de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsrapporten¹. De algemene vaststellingen daarbij waren:

- BBC is een meerwaarde voor de werking van een lokaal bestuur (67% van respondenten)
 - College en administratie beoordelen BBC globaal genomen iets positiever dan raadsleden
 - Meerderheid beoordeelt BBC globaal genomen iets positiever dan oppositie
- Voor (te) veel raadsleden zijn beleidsrapporten niet duidelijk en eenvoudig te begrijpen
- Raadsleden hebben het gevoel dat ze informatie missen in de beleidsrapporten
- De beleidsrapporten zijn onvoldoende de vertaalslag van de politieke beleidskeuzes

Daaruit volgden 7 aanbevelingen:

- Voeg een eenvoudige en leesbare managementsamenvatting toe
- Beperk het aantal schema's en vereenvoudig ze
- Maak wijzigingen en evoluties beter zichtbaar
- Zorg dat raadsleden sneller en makkelijker toegang krijgen tot detailcijfers
- Zorg dat documenten steeds eenvoudig digitaal doorzoekbaar zijn
- Breng de volledige werking van het bestuur beter in beeld
- Verhoog de opleidingskansen voor raadsleden

¹ Eindrapport mei 2022, zie:

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Belids-beheersrapporten/1_ABB_BBC_TriFinance_Opgeleverd.pdf

Deze aanbevelingen werden besproken in het BBC-forum (ad hoc overlegforum met deelnemers vanuit het ABB, het kabinet van de Minister van Binnenlands bestuur, VVSG, Vlofin, Exello.net en de VVP) en tijdens focusgroepen bestaande uit financieel en algemeen directeurs. Voorts voerde het ABB gesprekken met de VVSG, Exello.net, Vlofin en andere belanghebbenden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Versterking statuut mandataris

Veel raadsleden geven aan dat de beleidsrapporten niet duidelijk en eenvoudig te begrijpen zijn. Het is goed dat wordt onderzocht wat de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsrapporten zal vergroten. Daarnaast vindt de VVSG dat het aangewezen is dat, opdat de rol van de gemeenteraad versterkt wordt en raadsleden ten volle hun taak kunnen opnemen, ook het statuut van de mandatarissen verbeterd wordt.

2.2. Saldobudgettering

Huidige situatie:

Momenteel moeten besturen een aanpassing van het meerjarenplan doorvoeren indien de gelimiteerde uitgavenkredieten cf. art. 13 BVR BBC ontoereikend zijn. Voor de exploitatie-uitgaven betekent dat dat de uitgavenkredieten gelimiteerd zijn op het niveau van het totaal van de exploitatie. Het is dan ook het prerogatief van de raad om de uitgavenkredieten vast te leggen, via de vaststelling van (een aanpassing van) het meerjarenplan.

In het verleden is gebleken dat doorheen een kalenderjaar besturen worden geconfronteerd met onvoorziene uitgaven, waar echter gebeurlijk ook vergelijkbare ontvangsten tegenover staan (projectsubsidie-oproepen, subsidies in kader van Oekraïense oorlogsvluchtelingen, subsidies voor coronamaatregelen) die al in het kalenderjaar zelf tot exploitatie-uitgaven kunnen leiden die gedekt worden door de extra subsidies. Aangezien de geraamde exploitatie-uitgaven die opgenomen zijn in een (aangepast) meerjarenplan reeds toegewezen zijn is het administratief lastig om deze extra uitgaven op te volgen en tegelijk te bewaken dat de kredieten niet overschreden worden.

VVSG-voorstel: De VVSG erkent dat het prerogatief tot vaststelling van (de limieten van) de kredieten bij de gemeenteraad ligt. Het zou goed zijn dat besturen vlotter dan onder de huidige regelgeving kunnen inspelen indien er zich opportuniteiten aandoen zoals hierboven aangehaald. De VVSG ziet daarvoor twee mogelijkheden:

- *de gemeenteraad de mogelijkheid te geven om een kader aan te nemen waardoor voor bepaalde extra exploitatie-uitgaven boven het gelimiteerde uitgavenkrediet er geen aanpassing van het meerjarenplan (en dus goedkeuring van de gemeenteraad) nodig is, zolang dat de exploitatie-ontvangsten ten minste evenveel stijgen en het exploitatiesaldo dus gelijk blijft of verbeterd. Bij een volgende aanpassing van het meerjarenplan moeten deze aanpassingen uiteraard worden meegenomen. Een nadeel hierbij is dat de controlefunctie van de raadsleden op de aanwending van de middelen wordt uitgehouden.*

- *De mogelijkheid geven dat de gemeenteraad in bepaalde situaties (bv. ontvangst van extra subsidies) in een aparte beslissing, los van het meerjarenplan, zou kunnen beslissen om extra exploitatie-uitgaven boven het gelimiteerde uitgavenkrediet te doen, waarbij de exploitatie-ontvangsten ten minste evenveel stijgen en waarbij de aanpassingen bij een volgende aanpassing van het meerjarenplan worden meegenomen. Om te vermijden dat de raadsleden het overzicht op de totale kredieten verliezen, dient bij dergelijke beslissingen een aangepast schema M3 met het overzicht van de kredieten te worden opgenomen.*

3. Voorgestelde wijzigingen en standpunten

3.1. Elk beleidsrapport digitaal doorzoekbaar maken

Elk ontwerp van beleidsrapport wordt minstens veertien dagen voor de raadsvergadering bezorgd aan de raadsleden. Momenteel gebeurt dat soms nog via ingescande pdf-documenten. Besturen zullen elk beleidsrapport, alsook de documentatie, digitaal doorzoekbaar moeten aanbieden, zonder dat de regelgever een technisch formaat oplegt.

De VVSG vindt het goed dat de beleidsrapporten verplicht digitaal doorzoekbaar zijn.

3.2. Prioritair beleid

Het principe achter 'prioritair beleid'², i.e. de expliciete rapportering in de beleidsrapporten over een selectie van acties (actieplannen), wordt behouden.

De VVSG is akkoord dat het principe achter 'prioritair beleid' behouden blijft. De vraag rijst of de raad bij de keuze van wat prioritair beleid is, en waarover dus expliciet gerapporteerd moet worden in de beleidsrapporten, niet explicieter bij de raad moet liggen en in welke mate ook oppositieraadsleden hierin betrokken kunnen worden.

3.3. Aanpassing van de strategische nota

Onder de huidige regelgeving bestaat het (aangepaste) meerjarenplan uit een strategische nota die het prioritaire beleid beschrijft, een financiële nota en een toelichting. De samenstelling en de inhoud van de strategische nota zal aangepast worden, zodat deze uit twee delen zal bestaan. Het eerste gedeelte, de 'beleidsverklaring', moet een synthese bevatten van de belangrijkste beleidskeuzes, als weerslag van de politieke visie en dus los van geformuleerde acties of beleidsdoelstellingen (die al dan niet prioritair zijn). Daarnaast zal dit deel de evolutie van enkele financiële kerncijfers oplijsten, die ook te vinden zijn in het beleidsrapport, als voeding voor het debat in de raad. Deze kerncijfers zijn: de autofinancieringsmarge, het beschikbaar budgettair resultaat, de financiële schulden, de investeringsuitgaven in (im-)materiële vaste activa en toegestane investeringssubsidies, de toegestane werkings- en

² Een prioritaire actie: een actie die de raad dermate belangrijk vindt dat er expliciet over gerapporteerd moet worden in de beleidsrapporten.

investeringsubsidies aan politie- en hulpverleningszone, de personeelsuitgaven, de aanslagvoeten en ontvangsten APB en OOV, de ontvangsten uit werkingssubsidies.

Het tweede deel van de strategische nota zal vergelijkbaar zijn met de huidige strategische nota: een omschrijving van de prioritaire acties (of actieplannen) met de geraamde ontvangsten en uitgaven per jaar met een verwijzing naar de beleidsdoelstelling waartoe ze bijdragen. De voorstellingswijze wordt vereenvoudigd: om de strategische nota meer leesbaarder te maken voor de raadsleden valt de huidige opsplitsing in exploitatie, investeringen en financiering weg, alsook de geglobaliseerde cijfers per beleidsdoelstelling en voor de niet-prioritaire acties.

De samenstelling en de inhoud van de beleidsevaluatie bij de jaarrekening (het equivalent van de strategische nota van het meerjarenplan) worden in dezelfde zin aangepast.

De VVSG vindt het goed dat het eerste deel van de strategische nota een synthese zal bevatten van de belangrijkste beleidskeuzes ter voeding van het debat in de raad. De VVSG vraagt terughoudend te zijn in het aantal verplichte uit te lichten financiële kerncijfers. Het feit dat de beleidsrapporten digitaal doorzoekbaar worden vermindert de noodzaak hieraan. De autofinancieringsmarge en het beschikbaar budgettair resultaat kennen hier wel een plaats, aangezien aan beide een norm verbonden is. Indien andere kerncijfers worden opgelegd, moet een bestuur de mogelijkheid hebben om deze voldoende te duiden³. Het schrappen van de indeling van de ontvangsten en uitgaven in het tweede deel van de strategische nota in exploitatie, investeringen en financiering is op het eerste zicht een stap achteruit. Besturen kunnen daarbij wel verwijzen naar de integrale, gedetailleerde oplijsting van de doelstellingencascade in de documentatie.

3.4. Overzicht van de investeringen

De huidige regelgeving legt besturen geen verplichting op om een goed overzicht te geven van de investeringen van het bestuur. De huidige schema's T3 (investeringsprojecten) bieden op dat vlak slechts een beperkt zicht, en dan nog enkel voor investeringen binnen prioritaire acties. In het voorontwerp wordt de verplichting opgelegd om een globaal overzicht te geven, waarbij het bestuur een omschrijving biedt van de investeringen, samen met de uitgaven en ontvangsten per boekjaar.

De VVSG vindt het goed dat schema T3 vervangen wordt door een globaal overzicht van de investeringen. De praktijk leert dat het toewijzen van kredieten voor investeringsuitgaven aan het 'juiste' boekjaar (i.e. het boekjaar waarin het transactiemoment zal plaatsvinden) moeilijk is, zeker voor de duur van een heel

³ Een duiding kan zowel inhoudelijk zijn als betrekking hebben op de cijfers. Zo kan het relevant zijn de financiële schulden te corrigeren voor vorderingen van toegestane leningen en/of vorderingen wegens prefinanciering van investeringssubsidies of de personeelsuitgaven te corrigeren voor de Vlaamse subsidies voor het onderwijzend personeel.

meerjarenplan. Het weergeven van ontvangsten, respectievelijk uitgaven, per boekjaar zal gezien de waarschijnlijk vele verschuivingen doorheen de periode van het meerjarenplan bij raadsleden mogelijk vragen doen rijzen, ook in het geval dat de investeringen wel gerealiseerd worden, maar dan niet helemaal conform de initiële planning.

3.5. Wijzigingen bij een aanpassing van het meerjarenplan beter zichtbaar maken

Onder de huidige regelgeving is er geen verplichting om in verschillende onderdelen van het meerjarenplan de wijzigingen t.o.v. de vorige versie van het meerjarenplan te tonen. Om de transparantie naar de raadsleden toe te vergroten zullen in de toekomst schema's M1 (financieel doelstellingenplan), M2 (financieel evenwicht), M3 (overzicht van de kredieten), het overzicht van de schulden en het overzicht van de investeringen ook de wijzigingen moeten bevatten t.o.v. de vorige versie van het meerjarenplan. Hetzelfde gaat op voor de financiële kerncijfers in de beleidsverklaring van de strategische nota. Daarnaast moet een aanpassing van het meerjarenplan voortaan steeds de volledige aangepaste strategische nota bevatten.

De VVSG vindt het principe goed dat wijzigingen t.o.v. een vorige versie van het meerjarenplan meer zichtbaar worden gemaakt. Het zichtbaar maken van de wijzigingen op een 'hoog' niveau zoals in de schema's M2 (financieel evenwicht), M3 (overzicht van de kredieten), de financiële kerncijfers en het overzicht van de schulden kan interessant zijn voor de raadsleden. Besturen zouden de vrijheid moeten krijgen om te kiezen hoe de wijzigingen zichtbaar worden gemaakt.

Des te 'lager' het niveau waarop de cijfers worden gepresenteerd in de beleidsrapporten, des te groter de kans dat die cijfers onderhevig zijn aan wijzigingen van de onderliggende ramingen met een technische, en niet inhoudelijke, aard. Op een jaar tijd kunnen ramingen namelijk onderhevig zijn aan vele kredietverschuivingen, los van de evolutie van de raming zelf omwille van inflatie etc. Zo kunnen er verschuivingen zijn van ramingen tussen personeels- en goederen- en dienstenuitgaven, tussen beleidsvelden, tussen acties. Hoe 'lager' het niveau waarop de cijfers gepresenteerd worden, hoe moeilijker het wordt om te kunnen duiden welke exacte bewegingen aan de grondslag liggen van een verschil in de ramingen jaar op jaar. Het verplicht zichtbaar maken van wijzigingen aan schema M1 (financieel doelstellingenplan) en het overzicht van de investeringen komt volgens ons de helderheid en dus bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor een raadslid niet ten goede. Daarenboven volgt hieruit het risico dat besturen ervoor zullen kiezen om de investeringen op een 'hoog' niveau weer te geven in het overzicht van de investeringen.

Het is een goed idee dat een aanpassing van het meerjarenplan voortaan steeds de volledige aangepaste strategische nota bevat.

3.6. Andere wijzigingen

Ten slotte zijn er nog meer technische voorstellen van wijziging aan het ministerieel besluit van 26 juni 2018 over de beleids- en beheerscyclus: de vereenvoudiging van enkele schema's, de expliciete vermelding voor welk boekjaar de kredieten worden vastgesteld, het toevoegen van de cijfers van het voorafgaande jaar in enkele schema's van de jaarrekening, een meer gedetailleerd overzicht van de uitgaven in de toelichting en aanpassingen aan de rekeningstelsels.